

A QUARTERLY
PUBLICATION OF
THE INTERNATIONAL
MONETARY FUND AND
THE WORLD BANK

MARCH
1998

FINANCE & Development

Fighting Corruption Worldwide

- Confronting the AIDS epidemic
- Curbing inflation in transition economies
- Inflation targeting in developing countries



Internationale Kooperation gegen Korruption

ROBERT KLITGAARD

Der Kampf gegen Korruption ist eine derart schwierige und sensible Aufgabe, daß viele Politiker solche Maßnahmen zwar im Prinzip befürworten, sie aber in der Praxis nur sehr zögerlich umsetzen. Wie kann internationale Kooperation dazu beitragen, sowohl national wie weltweit den Kampf gegen Korruption zu unterstützen?

NAHEZU ALLE Formen der Korruption sind in nahezu allen Ländern der Welt verboten. Warum unternehmen die Länder dann nicht mehr zur Verringerung der Korruption? Die Schwierigkeiten eines Landes bei der Bekämpfung der Korruption können zum einen aus mangelndem Willen, zum anderen aus unzureichenden lokalen Kapazitäten, wie z.B. angemessenen Strategien und Strukturen (einschließlich Anreizen) zur Prävention von Korruption entstehen. In einigen Fällen sind die lokalen Kapazitäten aus Kostengründen beschränkt, in anderen durch fehlendes Know-how, und in

wieder anderen durch unzureichende Anstrengungen zur Entwicklung von Strategien zum Kampf gegen Korruption.

Internationale Kooperation kann einzelnen Ländern helfen, die notwendige Willenskraft und die erforderlichen Kapazitäten zu entwickeln. In diesem Artikel werden verschiedene neue Initiativen vorgeschlagen, in denen internationale Kooperation einen entscheidenden Beitrag bei der Bekämpfung der Korruption leisten kann. Eine Möglichkeit ist die Finanzierung regionaler Diagnosestudien. Länder könnten bei der Organisation und der Finanzierung von privatwirtschaftlichen Studien über systematische Korruption in verschiedenen Bereichen (wie z.B. Ausschreibungen, Gesundheits- und Gerichtswesen) kooperieren und die Ergebnisse gemeinsam nutzen. Diese Studien würden dabei helfen, mögliche systematische Verbesserungen zu identifizieren, und Vorschläge unterbreiten, wie die Dauerhaftigkeit dieser Verbesserungen durch ein Monitoring sichergestellt werden kann.

In diesem Artikel wird darüber hinaus vorgeschlagen, einen „Wettbewerb“ zwischen Entwicklungsländern auszurichten, um die beste nationale Strategie zur Verringerung der Korruption auszumachen. Regionale Seminare könnten an dem Gedanken der Entwicklung einer nationalen Strategie gegen Korruption anknüpfen und Beispiele zur Umsetzung liefern, und technische Unterstützung könnte den Ländern, die an dem Wettbewerb teilnehmen möchten, bei der Entwicklung ihrer Vorschläge helfen. Die Gewinner (vielleicht ein oder zwei Länder pro Kontinent) würden mit nachhaltiger und zusätzlicher finanzieller Unter-

stützung für sieben Jahre belohnt. Die übrige Welt könnte von den guten Ideen dieses Wettbewerbs lernen, von denen viele auch ohne zusätzliche internationale Unterstützung umgesetzt werden könnten.

Die Universalität der Korruption

In Belgien und in Großbritannien, in Japan und in Italien, in Rußland und in Spanien und in vielen anderen Ländern spielen heute Korruptionswürfe eine erheblich zentralere Rolle in der Politik als zu irgendeiner Zeit der modernen Geschichte. Die Korruptionsproblematik ist absolut nicht auf die Entwicklungs- und Transformationsländer beschränkt. Zwar ist es richtig, daß in Venezuela ein zweibändiges lokales Wörterbuch der Korruption erschienen ist (*Diccionario de la corrupción en Venezuela*, 1989). Es ist aber auch richtig, daß ein französischer Autor ein ähnliches Werk für sein Land zusammengestellt hat (Gaetner, 1991). Wahrscheinlich könnte für jedes Land der Welt ein ähnliches Werk erscheinen.

Die Tatsache, daß ein erheblicher Teil der Korruption in Entwicklungsländern unter entscheidender Beteiligung von Industrieländern abläuft, ist mittlerweile allgemein anerkannt. Die internationale NGO Transparency International zielt auf Korruption in „internationalen Geschäftstransaktionen“ ab, und betont, daß viele Bestechungsgelder in der Dritten Welt von „Gebern“ der Ersten Welt stammen. In den kommenden Jahren wird dieser Problembereich wahrscheinlich eine zentrale Rolle für die Welthandels-Organisation spielen.

Die Mahnung, daß Korruption überall präsent ist - im privaten wie im öffentlichen Sektor, in rei-

Robert Klitgaard,

US-Bürger, ist Dekan und Ford Distinguished Professor of International Development and Security an der RAND Graduate School, Santa Monica, Kalifornien.

chen wie in armen Ländern - ist nützlich, weil sie uns vor kontraproduktiven Vorurteilen bewahrt. Die Diskussion im Zusammenhang zu sehen, heißt aber nicht, sie zu beenden. Tatsächlich kann die Feststellung, daß Korruption so weitverbreitet ist, einen eigenen, wenig hilfreichen Unterton erhalten. Sie kann zum Beispiel nahelegen, daß alle Korruptionsformen gleich schädlich sind. Noch gefährlicher ist, daß sie weniger informierte Leser zu dem Schluß veranlassen könnte, daß die Universalität der Korruptionsproblematik ausschließt, daß in ihrem eigenen Land etwas dagegen unternommen werden könne. Vergleichbar ist dies der Diskussion über Umweltverschmutzung und Seuchen. Beide Phänomene können theoretisch überall beobachtet werden, aber ihr Ausmaß und ihr Erscheinungsmuster unterscheiden sich radikal zwischen verschiedenen Regionen, Ländern und Kommunen. Fragen zu Ausmaß und Art sind hier zentral, und gleiches gilt für Korruption. Niemand würde zum Beispiel zu dem Schluß kommen, daß zur Verringerung von Gewässerverschmutzung und AIDS nichts unternommen werden könne oder solle, nur weil sie in jedem Land vorkommen.

Korruption ist ein Begriff mit vielen Bedeutungen. Der erste Schritt zur Erkenntnis ist die Unterteilung und Analyse seiner vielen Komponenten. Ganz allgemein gefaßt ist Korruption der Mißbrauch eines Amtes für nichtamtliche Ziele. Der Katalog korrupter Vorgänge enthält - ist aber nicht beschränkt auf - Bestechung, Erpressung, ungebührliche Einflußnahme, Nepotismus, Betrug, den Einsatz von „Beschleunigungsgeldern“ (Zahlungen an Regierungsmitglieder zur Beschleunigung ihres Entscheidungsprozesses über Geschäftsvorgänge, die unter ihre Gesetzgebung fallen) sowie Veruntreuung. Obwohl die meisten Menschen bei Korruption in der Regel an ein Vergehen des Regierungssektors denken, ist sie auch im privaten Sektor präsent. Tatsächlich ist der private Sektor an den meisten Fällen öffentlicher Korruption beteiligt.

Auswirkungen der Korruption

Die verschiedenen Formen der Korruption sind nicht in gleichem Maße schädlich. Korruption, die die Spielregeln unterläuft - etwa im Justizwesen, bei Eigentumsrechten oder im Banken- und Kreditwesen -, untergräbt die ökonomische und politische Entwicklung. Korruption, die Umweltverschmutzern die Zerstörung von Flüssen erlaubt oder Krankenhäusern die Erpressung überhöhter und unzulässiger Zahlungen von Patienten ermöglicht, kann ökologisch bzw. sozial zerstörerisch sein. Im Vergleich dazu sind die Zahlung von Beschleunigungsgeldern mit dem Ziel eines schnelleren Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen oder geringfügige Unregelmäßigkeiten in der Wahlkampffinanzierung weniger schädlich.

Natürlich ist auch das Ausmaß an Korruption von Bedeutung. Die meisten Systeme können ein gewisses Ausmaß an Korruption ertragen, und es ist sogar möglich, daß einige wirklich ineffiziente Systeme durch sie verbessert werden können.

Wenn Korruption aber zur Norm wird, sind ihre Auswirkungen zerstörerisch. Solche systematische Korruption macht die Etablierung und Befolgung international akzeptabler Spielregeln unmöglich, und ist einer der Hauptgründe, warum die am wenigsten entwickelten Teile unseres Planeten auf dieser Stufe verharren.

Korruption als System

Zwei analytische Punkte sollten beachtet werden. Erstens kann Korruption in der folgenden Form umschrieben werden: $K = M + D - B$. Korruption ist gleich Monopol plus Diskretionarität minus Berechenbarkeit. Ob eine Handlung öffentlich, privat oder gemeinnützig ist, und ob sie in Washington oder Ouagadougou stattfindet, in jedem Fall läßt sich Korruption in der Regel dann beobachten, wenn eine Organisation oder eine Person über ein Monopol auf ein Gut oder eine Dienstleistung verfügt, diskretionären Spielraum bei der Entscheidung hat, wer der Nutznießer sein wird und wieviel er erhält, und schließlich nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Zweitens ist Korruption ein Verbrechen aus Kalkulation, nicht aus Leidenschaft. Sicher gibt es sowohl Heilige, die allen, und ehrenhafte Offiziele, die den meisten Versuchungen widerstehen. Aber wenn die Bestechungsgelder hoch sind, die Wahrscheinlichkeit, überführt zu werden, gering ist, und die Strafen im Fall der Überführung niedrig sind, werden die meisten Amtsträger nachgiebig sein.

Der Kampf gegen die Korruption beginnt daher mit dem Entwurf besserer Systeme. Monopole müssen abgebaut oder sorgsam reguliert werden. Amtlicher diskretionärer Entscheidungsspielraum muß abgeklärt werden. Transparenz muß verstärkt werden. Die Wahrscheinlichkeit, überführt zu werden, wie auch die Strafen für Korruptionsfälle (sowohl für Geber wie für Empfänger) müssen steigen.

Jede dieser Maßnahmen umfaßt ein weites Feld. Beachtet werden aber sollte, daß keine gleich in die Richtung zielt, die die meisten von uns mit Korruption assoziieren - neue Gesetze, mehr Kontrollen, eine Änderung der Mentalität, oder eine ethische Revolution. Gesetze und Kontrollen sind unwirksam, wenn kein System existiert, innerhalb dessen sie implementiert werden können. Moralische Aufrufe werden gemacht, kommen aber selten von unseren politischen Führern. Wenn wir auch keine korruptionsresistenten Amtsinhaber und Bürger entwickeln können, so können wir doch den Wettbewerb stärken, die Anreize verändern und die Berechenbarkeit erhöhen - kurz gesagt, das System korrigieren, das die Korruption hervorbringt.

Antikorruptionsstrategien

Die Korrektur defekter Systeme ist nicht leicht. Aber es gibt durchaus erfolgreiche Beispiele, die bestimmte gemeinsame Themen umfassen.

Bestrafung einiger Haupttäter. Erfolgreiche Strategien beginnen damit, einen „großen Fisch zu grillen“. In einer Kultur, in der Korruption risikofrei ist, ist die einzige Möglichkeit zum

Durchbrechen dieser Kultur die Verurteilung und Bestrafung einiger wichtiger korrupter Persönlichkeiten. Die Regierung sollte möglichst schnell einige große Steuersünder, einige große Zahler und einige hochrangige Nehmer von Bestechungsgeldern identifizieren. Weil eine Kampagne gegen Korruption sehr schnell zu einer Kampagne gegen die Opposition ausarten kann, sollte der erste große Fisch aus der Regierungspartei stammen.

Beteiligung der Bürger an der Diagnostizierung korrupter Systeme. Erfolgreiche Kampagnen gegen Korruption beteiligen die Bürger. Wenn sie nur gefragt werden, sind Bürger fruchtbare Informationsquellen über Korruptionsfälle. Wege der Befragung sind etwa die Durchführung systematischer Kundenbefragungen; die Bildung von Bürger-Aufsichtsgremien für öffentliche Agenturen; die Beratung mit Kommunal- und Distrikträten; und schließlich die Nutzung von Telefon-Hotlines, Radioumfragen und Erziehungsprogrammen. Geschäftsleute und Wirtschaftsgruppierungen sollten unter dem Schutz der Anonymität an Studien teilnehmen, in denen untersucht wird, wie korrupte Systeme bei Ausschreibungen, Auftragsvergabe usw. in der Realität arbeiten. Solche Studien würden auf das System abzielen, und nicht auf Individuen abstellen.

Konzentration auf Vorbeugung durch Korrektur korrupter Systeme. Erfolgreiche Maßnahmen gegen Korruption korrigieren korrupte Systeme. Sie nutzen eine Gleichung wie etwa $K = M + D - B$, um die „Anfälligkeit“ öffentlicher und privater Institutionen zu bewerten. Ähnlich wie die besten Gesundheitsprogramme betonen sie den Vorsorgegedanken.

Natürlich muß man sich nicht nur über die Verringerung der Korruption Gedanken machen. Wenn beispielsweise so viel Geld zum Kampf gegen Korruption aufgewendet und so viel Verwaltungsaufwand betrieben werden muß, daß schließlich die Kosten und Verluste an Effizienz die Vorteile der Korruptionsverringerung übersteigen, sind solche Maßnahmen natürlich kontraproduktiv. Effektive Antikorruptionsstrategien können folgendermaßen entworfen werden: Änderung der „Akteure“, die öffentliche Aktivitäten ausführen, und Änderung der Anreize für diese Akteure und die Bürger. Sammlung von Informationen, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, daß Korruptionsfälle aufgedeckt und bestraft werden, Änderung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Akteuren, sowie Erhöhung der sozialen Konsequenzen von Korruption. In jedem Fall müssen sowohl die erwarteten Vorteile wie auch die möglichen Kosten einer Antikorruptionsstrategie abgewogen werden.

Reform der Anreize. In vielen Ländern sind die Löhne im öffentlichem Sektor so niedrig, daß eine Familie mit dem Gehalt eines typischen öffentlichen Bediensteten nicht überleben kann. Darüber hinaus fehlen oft Erfolgskontrollen im öffentlichen Sektor, so daß der Verdienst nicht an die Leistung gekoppelt ist. Daher sollte es nicht überraschen, daß Korruption unter solchen Bedingungen blüht.

Erfreulicherweise betonen auf der ganzen Welt Experimente sowohl im privaten wie im öffentlichen Sektor die Messung von Leistung und die Neuregelung des Vergütungssystems. Der Kampf gegen Korruption ist lediglich ein Teil einer umfassenderen Strategie, die man als institutionelle Anpassung bezeichnen könnte bzw. die systematische Anpassung von Informationen und Anreizen in öffentlichen und privaten Institutionen (Klitgaard, 1995). Institutionelle Anpassungen sind der nächste große Punkt auf dem Entwicklungsfahrplan.

Der politische Wille

„Alles Gesagte ist richtig,“ könnte argumentiert werden, „aber was, wenn die Leute an der Spitze selbst korrupt sind? Was, wenn die internationalen Geschäftsleute und die lokalen Wirtschaftsquellen gewichtige Anreize haben, zu korrumpieren? Wenn die Leute an der Spitze im öffentlichen wie im privaten Sektor davon profitieren, haben dann die erwähnten Reformen Aussicht auf Erfolg?“

Die Sorge ist, daß korrupte Spitzenbeamte Monopolisten sind, die unwillig sind, ihre Korruptionsrenten aufzugeben, und daß internationale und nationale Geschäftsleute sich in einem Gefangenendilemma befinden, in dem Bestechung die dominante Strategie ist. So wird ein korruptes Gleichgewicht erreicht, in dessen Ergebnis die Führer und Spitzenbeamten sowie einige private Unternehmen gewinnen, die Gesellschaft als Ganzes aber verliert.

Was kann in einer solchen Situation getan werden? Die reflexartige Antwort ist: „Nichts“. Die analoge Frage lautet: „Warum sollten nationale Politiker, die ihren Eigennutz verfolgen, jemals liberale Marktreflexionen, Privatisierungen und ähnliche Politiken verfolgen, die doch alle ihre persönliche Kontrolle über die Volkswirtschaft angreifen?“ Dennoch haben solche Reformen die Welt geradezu überschwemmt, ebenso wie die bemerkenswerten „Dritte Welle“ demokratischer Reformen.

Selbstverständlich widersetzen sich einige Regierungen der Einführung guter „governance“. Aber in dem vor uns liegenden Jahrzehnt wird das zentrale Problem nicht sein, Regierungen dazu zu bringen, etwas gegen Korruption zu tun, als vielmehr sie bei der Entscheidung zu unterstützen, was und wie es getan werden muß. Im Zuge der demokratischen Reformen kommen mehr neue Führungspersonlichkeiten denn je an die Macht, die sich dem Kampf gegen Korruption und der Verbesserung der öffentlichen Verwaltung verschrieben haben. Wahlkämpfe von Nicaragua bis Pakistan haben Korruption als zentrales Thema. Und dies gilt nicht nur für Entwicklungsländer, wie die öffentliche Kritik an Wahlkämpfen in Italien und Spanien und die negative Publicity der Wahlkampffinanzierung in den USA zeigen. Viele neue Führer würden gerne die Zoll- und Steuerbehörden verbessern, die Wahlkampffinanzierung und die Wahlen selbst säubern, Bestechung und Einschüchterung im Rechts- und Polizeiw-

sen verringern und ganz allgemeine Informationssysteme und Anreize im öffentlichen Sektor schaffen, die die Effizienz erhöhen und die Korruption verringern. Ihr Problem ist nicht politischer Wille, sondern Know-how.

Es ist aber auch wahr, daß manche politischen Führer Janus-köpfig sind. Auf der einen Seite erkennen und verurteilen sie die Kosten systematischer Korruption, auf der anderen schätzen sie die persönlichen und parteipolitischen Vorteile des existierenden korrupten Systems. Um ihnen zu helfen, sich in Richtung einer langfristigen Strategie zu bewegen, müssen verschiedene Schritte erfolgen.

Erstens müssen die Führer erkennen, daß es möglich ist, Verbesserungen im System zu erzielen, ohne politischen Selbstmord zu begehen. Einfühlsame Beratung und technische Unterstützung können ihnen helfen, aus anderen Antikorruptionenkampagnen zu lernen, umfassende Ansätze zu ergreifen und die vielen Bereiche politischer Kosten und Nutzen vertraulich zu analysieren.

„Die Führer müssen erkennen, daß es möglich ist, Verbesserungen im System zu erzielen, ohne politischen Selbstmord zu begehen.“

Zweitens müssen die Führer in den Entwicklungsländern anerkennen, daß nicht alles gleichzeitig getan werden kann. Sie sollten hinter verschlossenen Türen eine Art Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen, und gleichzeitig die Formen der Korruption bewerten, die die höchsten ökonomischen Kosten haben (etwa Korruption, die Politiken verzerrt, im Gegensatz zu Entscheidungen über die Vergabe einzelner Aufträge), sowie überlegen, in welchen Bereichen am einfachsten Erfolge erzielt werden können. Der Kampf gegen die Korruption sollte dort beginnen, wo das Thema am brennendsten ist. Eine gute Faustregel für die Glaubwürdigkeit der Kampagne ist, daß sie innerhalb von sechs Monaten sichtbare Erfolge erzielen sollte.

Drittens brauchen die Führer politische Absicherung. Internationale Zusammenarbeit kann dabei helfen und dazu beitragen, daß Länder ein gemeinsames Problem zugeben („Korruption ist nicht nur unser Problem oder das meiner Partei oder unserer Verwaltung“) und gemeinsam dagegen vorgehen. Tatsächlich kann internationale Konditionalität, die über viele Länder hinweg gilt, einem nationalen Führer dabei helfen, Antikorruptionsmaßnahmen zu rechtfertigen, die ansonsten peinlich oder nur schwer glaubwürdig sein könnten.

Internationale Initiativen

Internationale Kooperation kann dabei helfen, sowohl den Willen zur Bekämpfung der Korruption wie auch die Fähigkeit dazu zu entwickeln.

Trotz der offensichtlichen Sensibilität der Entwicklung und Implementierung von Strategien zur Bekämpfung umfassender Korruption können internationale Organisationen helfen - und helfen schon -, indem sie Unterstützung für demokratische Reformen, wettbewerbsfähigere Volkswirtschaften und verbesserte Regierungssysteme bereitstellen. Aber auch ein fokussierterer Ansatz ist nötig: ein umfassender Angriff gegen umfassende Korruption.

Drei internationale Initiativen, die bei der Galvanisierung einer internationalen Bewegung gegen Korruption hilfreich sein könnten, sollen im folgenden betrachtet werden.

Regionale diagnostizierende Studien

Zweck: Solche Studien werden konzipiert, um systematische Maßnahmen sowohl des privaten wie des öffentlichen Sektors zur Verringerung der Korruption in einer Region zu ermutigen (z.B. in Lateinamerika oder im frankophonen Afrika).

Grundidee: Jedes Land ruft den privaten Sektor auf, vertrauliche diagnostizierende Studien über drei oder vier besonders korruptionsbelastete Bereiche durchzuführen, wie etwa staatliche Auftragsvergabe, Gerichte, Krankenhäuser und Steuerbehörden. Für diese Studien werden Geschäftsleute vertraulich befragt, wie korrupte Systeme in der Praxis arbeiten - d.h., wo die Schlupflöcher, Schwachstellen und Mißbrauchsbereiche des gegen-

wärtigen Systems liegen. Der Grundgedanke ist die Analyse des Systems und nicht die Identifizierung einzelner Individuen im öffentlichen oder privaten Sektor. Das Ziel ist nicht eine wissenschaftliche Untersuchung, sondern eine schnelle Beurteilung, die zur Ausarbeitung eines Aktionsplans benutzt werden kann. Relevante Informationen aus einer kleinen Gruppe von rund 40 Geschäftsleuten können dazu völlig ausreichend sein. Wenn die einzelnen Länderstudien fertiggestellt sind, können die Ergebnisse auf einer internationalen Konferenz ausgetauscht und Gegenmaßnahmen analysiert werden, einschließlich der möglichen internationalen Kooperation bei der Bekämpfung der Korruption.

Politische Vorteile: Die Tatsache, daß eine solche Studie im internationalen Rahmen abläuft, macht deutlich, daß Korruption nicht nur ein Problem von Land X ist, sondern ein internationales Problem, das einer internationalen Lösung bedarf. Sie würde auch betonen, daß Korruption nicht nur ein Problem der Regierung (oder der gegenwärtigen Administration) ist, sondern daß der private Sektor Teil des Problems ist und somit Teil der Lösung sein muß. Die politischen Führer könnten in der Folge den Problembereich politisch erheblich attraktiver machen. Sie könnten betonen, daß die diagnostizierenden Studien kontinentweit durchgeführt werden - z.B. mit Richtung auf die internationalen Dimensionen von Bestechung sowie die konkreten Probleme ihres eigenen Landes. Schließlich könnten sie herausstellen, daß die Durchführung wie auch die Teilnahme an der Un-

tersuchung sowohl beim privaten Sektor, dessen Mitglieder in der Regel an der Korruption beteiligt sind, wie beim öffentlichen Sektor liegt.

Ein Antikorruptionswettbewerb

Zweck: Die Durchführung eines Wettbewerbs mit der Wahl des besten nationalen Antikorruptionsprogramms würde die Idee verbreiten, daß ein Land eine effiziente Strategie gegen Korruption verfolgen kann. Ein solcher internationaler Wettbewerb würde die Vorstellungskraft der Menschen weltweit anregen.

Grundidee: Spezielle internationale Hilfe sollte - durch internationale Organisationen und bilaterale Entwicklungshilfeagenturen - an solche Länder vergeben werden, die dazu bereit sind, Reformen zur systematischen Bekämpfung der Korruption durchzuführen. So könnte durch internationale Kooperation ein Programm entstehen, daß denjenigen Ländern für sieben Jahre spezielle und merkliche Unterstützung zusagt, die die besten nationalen Strategien zur Bekämpfung der Korruption vorlegen. Um das Interesse an diesem Wettbewerb zu wecken, könnten die Geber internationale und lokale Workshops finanzieren. Anschließend könnten sich länderübergreifende Studien unter Einschluß sowohl des privaten wie des Regierungssektors auf Schlüsselbereiche wie Einnahmeerzielung, Ausschreibungen und öffentliche Auftragsvergabe und das Rechtswesen konzentrieren. (Diese Idee schließt selbstverständlich an die vorgeschlagenen regionalen Studien an). Der Schwerpunkt läge auf der Anfälligkeit des Systems und nicht einzelner Individuen durch Korruption. Die Teilnehmerländer würden die Ergebnisse der Studien teilen, und anschließend würden nationale und internationale Maßnahmen zur Behebung struktureller Defekte entwickelt. Die drei besten Strategien - eventuell je eine aus Afrika, Asien und Lateinamerika - würden dann aus speziellen Fonds unterstützt. Andere Länderstrategien oder ihre Komponenten könnten von anderen Zuwendungsgebern unterstützt werden - und selbstverständlich von den Teilnehmerländern selbst.

Politische Vorteile: Der Wettbewerb würde für die Länder Anreize schaffen, die Ernsthaftigkeit der Korruptionsbekämpfung zu zeigen, und die Vorbereitungen für den Wettbewerb würden ihnen helfen zu erkennen (auch aus den Beispielen der anderen Länder), welche Elemente eine Antikorruptionsstrategie enthalten sollte. Diese hängen von dem jeweiligen Länderumfeld ab, werden in der Regel aber folgende Punkte umfassen:

- Verwaltungsreformen, die einen zentralen Antikorruptionspunkt identifizieren und gleichzeitig die interbehördliche Zusammenarbeit vereinfachen;
- Mechanismen zur Verbesserung der Berechenbarkeit, insbesondere durch Beteiligung von Wirtschaft und Bürgern;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Kapazitäten in Untersuchung und Strafverfolgung sowie zur Verbesserung der Effektivität der Gerichte;
- Experimente mit Anreizreformen im öffentlichen Sektor; sowie schließlich

- Rechtsreformen, die der Prävention von Unregelmäßigkeiten bei der Wahlkampffinanzierung und von unerlaubter Bereicherung sowie der Anpassung von regulativen und administrativen Gesetzen dienen, um weniger Gelegenheiten zur Korruption zu bieten.

Eine solche Initiative könnte auch für die internationalen Organisationen hilfreich sein, indem sie die Ernsthaftigkeit der Korruptionsproblematik betonen. Sie würde ihnen die Möglichkeit bieten, die verschiedenen Entwicklungsinitiativen, einschließlich Verwaltungsreformen und Institutionenentwicklung, in einen neuen und dynamischen Rahmen mit einem hohen Grad an politischer Außenwirkung zu integrieren.

„Werkzeugkasten“

Zweck: Es besteht ein klarer Bedarf, die besten Methoden zur Verringerung der Korruption nach Funktion, Sektor, Regierungsebene usw. zu sammeln und zu verbreiten.

Grundidee: Internationale Kooperation kann bei der Sammlung und Verbreitung der besten Methoden helfen wie auch als Referenzrahmen für die Politikbeurteilung dienen - eine Kombination, die man als „Werkzeugkasten“ für den Kampf gegen Korruption bezeichnen kann. Mögliche Bereiche, für die dies entwickelt werden könnte, sind Einnahmeerzielung, einschließlich Steuer- und Zollwesen; das Rechtssystem; das Gesundheitswesen (von Krankenhäusern bis zum Import und der Verteilung von Pharmazeutika); sowie Ausschreibungswesen, Lizenzierung und Auftragsvergabe. Eine weitere Möglichkeit ist ein Gebiet, auf dem viele Industrieländer wichtige Verbesserungen leisten könnten: die Verknüpfung zwischen Politik und Geld, einschließlich politischer Spenden, Parteien- und Wahlkampffinanzierung.

Aufgaben: In jedem der gewählten Bereiche würden internationale Organisationen Werkzeugkästen zusammenstellen, die folgende Instrumente enthalten:

- Analytische Rahmenbedingungen zur Diagnose und Behandlung der Korruption. Dies umfaßt nicht nur allgemeine Rahmenbedingungen, sondern auch speziell für die Steuerverwaltung, die Zollverwaltung, die Polizei, die Strafverfolgung, Ausschreibungen und Auftragsvergabe konzipierte Rahmenbedingungen.
- Fallstudien über die besten Methoden und die Erfolge bei der Verringerung der Korruption auf verschiedenen Regierungsstufen und in verschiedenen Sektoren und Bereichen.
- Erlernen von Partizipationsstrategien - eine Vielzahl von Methoden, um Bürgern, Wirtschaft, Medien und Staatsbediensteten das Verstehen und das gegenseitige Vermitteln von Wissen über korrupte Systeme und über Gegenmaßnahmen zu ermöglichen.

Schlußfolgerungen

Wenn Korruption systemimmanent wird, muß auch ihre Bekämpfung über die Einführung liberaler Wirtschaftspolitik, die Einführung besserer Gesetze, die Verringerung von Anzahl und Komplexität der Regulierungen und die Bereit-

stellung besserer Bildung hinausgehen, wie hilfreich diese einzelnen Schritte auch sein mögen. Der Kampf gegen systematische Korruption erfordert die Einleitung eines Schocks, um das Korruptions-Gleichgewicht zu stören. Er könnte folgende Schritte umfassen:

- Schaffung eines nationalen Koordinierungsgremiums, das für die Entwicklung und die Durchführung einer Antikorruptionsstrategie verantwortlich ist, gemeinsam mit einem Bürger-Aufsichtsgremium;
- Identifizierung einiger Schlüsselbehörden oder -gebiete, auf die sich die Antikorruptionsstrategie im ersten Jahr konzentrieren sollte, in der Hoffnung auf einige Eigendynamik schaffende Erfolge;
- eine Strategie zum Aufbau von Kapazitäten in Schlüsselministerien, die die Problematik von Anreizen (einschließlich Anreizreform) und Informationen ernst nehmen;
- Identifizierung einiger Hauptstraftäter, deren Fälle strafrechtlich verfolgt werden.

Der Kampf gegen Korruption sollte sich auf die Reform der Systeme konzentrieren. Er erfordert einen ökonomischen Ansatz, gekoppelt mit besonderer politischer Sensibilität. Der Entwurf und die Implementierung der Maßnahmen, die in diesem Artikel diskutiert wurden, müssen selbstverständlich auf die Bedingungen jedes einzelnen Landes zugeschnitten werden, aber gleichzeitig kann internationale Kooperation den entscheidenden Unterschied darstellen. In manchen Fällen erfordert dies die Vergabe spezieller technischer Unterstützung - beispielsweise die Organisation von hochrangigen Antikorruptions-Workshops, strategische Beratung, oder auch die Einstellung internationaler Strafverfolger, um ungesetzliche ausländische Konten ausfindig zu machen. Internationale Kooperation kann nationalen Führern bei der Entwicklung von Lösungen helfen. Schließlich kann internationales Handeln die nützliche Wahrheit verbreiten, daß wir alle an dem Problem Korruption beteiligt sind - und daß wir gemeinsam Lösungen finden müssen. [F&E]

Literaturhinweise:

Diccionario de la corrupción en Venezuela, 1989, 2 Bde. (Caracas: Ediciones Capriles).

Gilles Gaetner, 1991, L'Argent facile: dictionnaire de la corruption en France (Paris: Stock).

Robert Klitgaard, 1988, Controlling Corruption (Berkeley und Los Angeles: University of California Press).

ders., 1995, „Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions“, World Bank Discussion Paper Nr. 303 (Washington).

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa und H. Lindsey Parris, erscheint demnächst, Corrupt Cities.

Korruption und Entwicklung

CHERYL W. GRAY UND DANIEL KAUFMANN

Was sind die wichtigsten Ursachen und wie hoch sind die Kosten der Korruption? Dieser Aufsatz untersucht diese Fragen und empfiehlt spezifische Instrumente gegen die Korruption in Entwicklungs- und Transformationsländern.

BESTIMMTE BEHAUPTUNGEN über Korruption in Entwicklungsländern sind immer wieder zu hören: Bestechung und Korruption können positive Wirkungen haben; Korruption ist überall weit verbreitet; die Kosten der Korruptionsbekämpfung sind prohibitiv hoch; und die wenigen vorhandenen Ressourcen sollten für Zwangsmaßnahmen ausgegeben werden, wie beispielsweise für staatliche Kontrollagenturen. Aber tatsächlich bestätigt sich zunehmend, daß die ökonomischen Kosten der Korruption enorm hoch sind, daß die Kontrolle der Korruption machbar ist und daß Strategien zur Bekämpfung der Korruption ein größeres Gewicht auf ihre tieferen Ursachen legen sollten - und damit auf Anreize, Prävention und spezielle ökonomische und institutionelle Reformen.

In den letzten Jahren hat die öffentliche Aufmerksamkeit in Hinblick auf Korruption und die Diskussion über dieses Problem zugenommen, zu nennen sind dabei auch Beiträge von Weltbank-Präsident James Wolfensohn und IWF-Geschäftsführer Michel Camdessus auf den Jahrestagungen der Weltbank/des IWF, längere Diskussionen im *Weltentwicklungsbericht* 1996 und 1997, interne Arbeitsgruppen in der Weltbank und beim IWF (die ihren Exekutivkomitees und dem gemeinsamen Entwicklungskomitee Bericht erstatteten), der zunehmende Einfluß der regierungsunabhängigen Organisation „Internationale Transparenz“, die jüngste wegbereitende Resolution der OECD über die Kriminalisierung der Bestechung im Ausland und die rasch wachsende theoretische und empirische Literatur über Korruption und ihre ökonomischen Wirkungen. Ebenso vielversprechend ist die Bereitschaft vieler Amtsträger in den Entwicklungsländern, offen die Herausforderung der Korruption in ihren Ländern zu diskutieren. In einer aktuellen Umfrage unter mehr als 150 hochrangigen Amtsträgern und Mitgliedern der Gesellschaft in mehr als 60 Entwicklungsländern sahen die Befragten die Korruption als das wichtigste Hindernis für Entwicklung und Wachstum in ihren Ländern an.

Korruption hat viele Gesichter

Korruption wird als Benutzung öffentlicher Ämter für private Gewinnerzielung definiert. Das bezieht sich auf Bestechung und Erpressung, was in der Regel mindestens zwei Partner erforderlich

macht, und andere strafbare Handlungen, die ein Amtsträger allein begehen kann, einschließlich Betrug und Unterschlagung. Die Nutzung öffentlichen Vermögens für den privaten Gebrauch und die Unterschlagung öffentlicher Mittel durch Politiker und hochrangige Beamte (verbunden mit „Nobel“-Korruption in vielen Ländern, von denen einige von Kleptokratien beherrscht werden) haben so deutliche und negative Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung eines Landes, daß diese Kosten nicht spitzfindig diskutiert werden müssen. Die Analyse der Bestechung von Amtsträgern durch Privatpersonen - und insbesondere ihr Einfluß auf die Entwicklung des Privatsektors - ist allerdings komplexer. Bei einer Analyse der Bestechung ist es sinnvoll zu überlegen, was Privatpersonen von einem Politiker oder Beamten „kaufen“ können:

- **Staatliche Verträge:** Bestechung kann die Entscheidung für bestimmte private Parteien bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und die genauen Bedingungen dieser Versorgungsverträge beeinflussen.
- **Staatliche Leistungen:** Bestechungen können die Allokation von Geldleistungen (Steuerbefreiungen, Subventionen, Renten oder Arbeitslosenversicherung) oder Naturalleistungen (Zugang zu privilegierten Schulen, Gesundheitsleistungen, Wohnungen und Immobilien oder Anteile an privatisierten Staatsunternehmen) beeinflussen.
- **Öffentliche Einkünfte:** Bestechungen können genutzt werden, um den Umfang der Steuern und Gebühren zu reduzieren, die Private an den Staat zahlen müssen.

Cheryl W. Gray,
US-Bürgerin, ist Interim Director für den Öffentlichen Sektor im Poverty Reduction and Economic Management Network der Weltbank.

Daniel Kaufmann,
Chilene, ist Lead Economist in der Development Research Group der Weltbank.

• **Zeitersparnis und Umgebung von Regulierungen:** Bestechungen können die staatliche Genehmigung von legalen Aktivitäten beschleunigen.

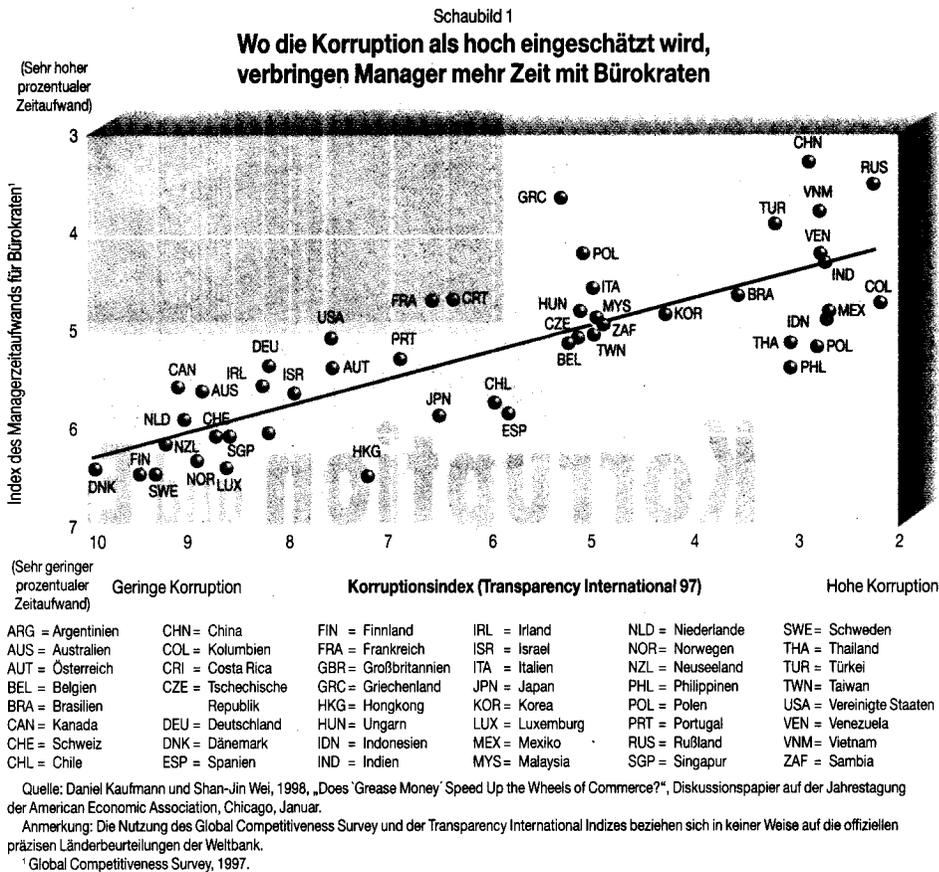
• **Beeinflussung des Rechts- und Verordnungsverfahrens:** Bestechungen können die Ergebnisse des Rechts- und Verordnungsverfahrens dadurch beeinflussen, daß die öffentlichen Stellen veranlaßt werden, die Ermittlungen bei illegalen Aktivitäten einzustellen (wie beim Drogenhandel oder bei der Umweltverschmutzung) oder daß unangemessen eine Partei gegenüber einer anderen in Gerichtsverhandlungen oder anderen juristischen Verfahren bevorzugt wird.

Der Verbreitungsgrad der Korruption variiert enorm zwischen verschiedenen Gesellschaften, er rangiert von selten über weitverbreitet bis umfassend. Ist sie selten, gelingt es relativ leicht, sie zu ermitteln, zu bestrafen und zu isolieren. Ist sie jedoch umfassend, wird es schwieriger, sie zu ermitteln und zu bestrafen, und es werden Anreize geschaffen, die Korruption noch weiter zu streuen. Dieses Muster mit anfänglich steigenden und dann fallenden Kosten der Beteiligung an Korruption kann zu verschiedenen Gleichgewichtssituationen führen: die eine hält die Gesellschaft relativ frei von Korruption, die andere beherrscht eine Gesellschaft mit umfassender Korruption. Ein Übergang von dieser zu einer relativ korruptionsfreien Gesellschaft ist wahrscheinlich schwieriger als die Kontrolle der Korruption, wenn sie bereits weitverbreitet, aber noch nicht umfassend ist. In Gesellschaften mit umfassender Korruption haben sich die Institutionen, Regeln und Verhaltensnormen bereits einem korrupten Modus operandi angepaßt, wobei die Beamten und anderen Agenten häufig ihren „Prinzipalen“ in der politischen Arena folgen oder sogar Instruktionen von ihnen erhalten.

Ökonomische Kosten

Die theoretische und empirische Forschung, die die wirtschaftlichen Folgen der Korruption objektiv behandelt, hat in den letzten Jahren signifikant zugenommen. Sie kommt insgesamt zu den folgenden Schlußfolgerungen:

- Bestechung ist weitverbreitet, es gibt aber erhebliche Unterschiede zwischen und innerhalb der Regionen. Beispielsweise legen Antworten auf Umfragen nahe, daß es in Botswana und China weniger Korruption gibt als in vielen Industrieländern.
- Bestechung steigert die Transaktionskosten und die Unsicherheit in einer Volkswirtschaft.
- Bestechung führt in der Regel zu ineffizienten ökonomischen Ergebnissen. Sie verhindert langfristige aus- und inländische Investitionen, führt zu Verschwendung von Talenten durch Rent-seeking-Aktivitäten und verzerrt sektorale Prioritäten und technische Entscheidungen (beispielsweise dadurch, daß Anreize geschaffen werden, große Verteidigungsprojekte anstatt ländliche Vorsorgekliniken zu planen). Es treibt die Firmen in die Schattenwirtschaft (außerhalb des formellen Sektors), untergräbt die staatliche Einnahmenerhebung und führt zu immer höheren



Steuersätzen, mit denen immer weniger Steuerzahler belastet werden. Dies wiederum verringert die staatliche Versorgung mit grundlegenden öffentlichen Gütern, einschließlich des Rechtssystems. Daraus kann sich ein Teufelskreis von zunehmender Korruption und Schattenwirtschaft ergeben.

• Bestechung ist unfair. Sie ist gleichzusetzen mit einer regressiven Steuer, die besonders die Handels- und Dienstleistungen kleiner Unternehmen belastet.

• Die Korruption untergräbt die staatliche Legitimität.

Einige Beobachter haben argumentiert, daß unter bestimmten Bedingungen Bestechung dadurch positive Effekte hat, daß sie den Unternehmen und Privatpersonen ein Instrument an die Hand gibt, um belastende Regulierungen und ineffiziente Rechtssysteme zu umgehen. Dieses Argument ignoriert aber, daß viele Politiker und Bürokraten (insbesondere in korrupten Gesellschaften) eine enorme Macht über die Schaffung und Interpretation kontraproduktiver Regulierungen haben. Anstatt der „Schmierstoff“ zu sein, der die „quietschenden Räder“ einer rigiden Administration ölt, heizt die Korruption das Wachstum von exzessiven und willkürlichen Regulierungen an. Das Argument, daß Bestechung effizient sein kann, weil sie die für die Erteilung von Genehmigungen erforderliche Zeit verkürzt, ist ebenfalls fragwürdig. Die Möglichkeit der Bestechung kann die Ursache für die Verlangsamung des Verfahrens gewesen sein.

Die verfügbaren empirischen Studien widersprechen den „Schmierstoff- und Beschleuni-

gungs-Argumenten“ dadurch, daß sie einen positiven Zusammenhang zwischen der Bestechung und dem Zeitaufwand, den Unternehmensmanager für Zusammenkünfte mit Amtsträgern benötigen, aufzeigen. Antworten von mehr als 3000 Unternehmen in 58 Ländern des Global Competitiveness Survey des World Economic Forum für 1997 zeigen, daß Unternehmen, die über eine größere Verbreitung von Bestechung berichten, ebenfalls tendenziell - auch wenn die besonderen Merkmale der Firmen und Länder berücksichtigt werden - einen größeren Teil der Zeit ihrer Manager für Zusammentreffen mit Bürokraten und Amtsträgern aufwenden müssen, um über Lizenzen, Genehmigungen, Unterschriften und Steuern zu verhandeln (Schaubild 1). Diese Untersuchungen legen auch nahe, daß die Kapitalkosten von Unternehmen tendenziell höher sind, wenn Bestechung weiter verbreitet ist. Außerdem gibt es keine empirischen Belege dafür, daß „Ostasien anders ist“, wie einige während der Jahre ihres hohen Wachstums behauptet haben. Hier wie auch anderswo zeigt sich der gleiche Zusammenhang zwischen Bestechung und zusätzlicher Management-Zeit mit Amtsträgern.

In jeder Gesellschaft sollte es einen Kern von Gesetzen und Regulierungen geben, die produktiven sozialen Zielen dienen, wie Bauvorschriften, Umweltkontrollen und Vorsichtsregeln für den Bankensektor. Das Schmierstoff-Argument ist in diesem Zusammenhang besonders bedenklich, da Bestechungen solche Regulierungen umgehen helfen und damit sozialen Schaden anrichten, so beispielsweise durch illegale Abholzung des tropischen Regenwaldes oder die Nichtbeachtung von

Bauvorschriften, die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit konzipiert waren. Personen, die bestechen, können auch Monopolrechte kaufen – wie beispielsweise im Energiesektor in einigen ehemaligen kommunistischen Ländern, wo riesige Schmiergeldzahlungen gigantische monopolistische Strukturen untermauerten. Schließlich haben dunkle Insider-Kreditgeschäfte und unsaubere Finanzierungsmuster, die typisch für schlecht überwachte Finanzsysteme sind, zu makroökonomischen Krisen in Albanien, Bulgarien und – erst kürzlich – in einigen Ländern Ostasiens geführt.

Komplexe Ursachen

Korruption ist nicht deshalb in Entwicklungs- und Transformationsländern weitverbreitet, weil hier die Leute anders wären als anderswo, sondern weil die Bedingungen dafür reif sind. Die Motivation, Geld zu verdienen, ist extrem stark, gesteigert durch Armut und durch geringe und sinkende Gehälter im öffentlichen Dienst. Zudem sind Risiken jeder Art (wie Krankheit, Unfälle und Arbeitslosigkeit) in Entwicklungsländern hoch, und es fehlt an risikostreuenden Mechanismen, die es in den reicheren Ländern gibt (einschließlich der Versicherung und eines gut entwickelten Arbeitsmarktes).

Nicht nur die Motivation ist stark, auch die Möglichkeiten, sich an Korruption bevorzugt zu beteiligen, sind zahlreich. Monopolrenten können in hochregulierten Volkswirtschaften sehr hoch sein, und – wie oben erwähnt – erhöht die Korruption die Nachfrage nach mehr Regulierungen. Außerdem sind die ökonomischen Renten in Transformationsländern wegen der zahlreichen ehemals staatlichen Unternehmen, die für Zugriffe zur Verfügung stehen, besonders hoch. Die Machtfülle vieler Amtsträger ist in Entwicklungs- und Transformationsländern ebenfalls sehr groß und diese systematische Schwäche wird durch schlecht definierte, sich immer wieder ändernde und wenig verbreitete Regeln und Verordnungen vergrößert.

Die Berechenbarkeit ist typischerweise gering. Der politische Wettstreit und die bürgerlichen Rechte sind häufig beschränkt. Gesetze und ethische Prinzipien sind in der Regierung nur schlecht entwickelt, wenn sie überhaupt vorhanden sind, und die juristischen Institutionen zu ihrer Überwachung sind für ihre komplexe Aufgabe nur unzureichend vorbereitet. Die Kontrollinstitutionen wie Untersuchungsbeamte, Buchprüfer oder die Presse, deren Informationen Voraussetzung für die Entdeckung und Verfolgung von Korruption sind, sind ebenfalls schwach. Starke Kontrolleure sind jedoch unverzichtbar, denn in der Regel profitieren beide beteiligten Parteien von einem Schmiergeld, so daß Bestechung häufig sehr schwierig aufzudecken ist. Selbst im Aufdeckungsfall sind die Strafen bei weitverbreiteter Korruption jedoch sehr milde, da es schwer fällt, einen einzelnen hart zu bestrafen, wenn zugleich viele andere (häufig einschließlich der Strafverfolger) das gleiche Delikt begangen haben. Die Gefahr, die Beschäftigung beim Staat zu verlieren, wirkt zudem bei niedrigen staatlichen Gehältern wenig abschreckend.

Schließlich wird die Neigung zu Korruption wohl auch durch einige länderspezifische Faktoren wie die Bevölkerungsgröße und den Umfang der natürlichen Ressourcen mitbestimmt.

Formierung des politischen Willens

Um das Problem der Korruption angehen zu können, ist es von größter Bedeutung zu verstehen, warum einflußreiche Politiker das tun, was sie tun, und welche Interessen sie vertreten. Entscheidend ist es, politische Unterstützung zu finden; selbst in Ländern, in denen Korruption verbreitet ist, werden sich wahrscheinlich einige reformwillige Entscheidungsträger finden lassen, deren Anhängerschaft Reformen im gesamtgesellschaftlichen Interesse unterstützt. Besonders gute Gelegenheiten können sich in Krisensituationen, bei einem Wechsel der Führungspersönlichkeit oder bei einem Regimewechsel ergeben. Wenn solche speziellen Möglichkeiten fehlen, kann der nötige politische Wille möglicherweise dennoch formiert werden – wenn auch weniger rasch – durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Wählerschaft zugunsten einer Antikorruptionspolitik.

Konstruktiver Druck und Unterstützung aus dem Ausland ist nicht entscheidend, kann aber hilfreich sein. Internationale Organisationen und Gebergruppen können die Aufmerksamkeit auf die Korruption lenken sowie Reformwillige in der Regierung und der Gesellschaft ganz generell unterstützen. Seit dem Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen stärkeren Integration der Weltwirtschaft müssen sich zudem viele Länder stärker dem findenden Blick der Weltöffentlichkeit stellen. Die Länder konkurrieren sowohl um internationale Direktinvestitionen als auch um Finanzanlagen, und Auslandsinvestoren schätzen Stabilität, Berechenbarkeit und Seriosität im Regierungsapparat. Es gibt Belege dafür, daß Korruption auf Auslandsinvestoren wie eine Strafsteuer wirkt.

Bekämpfung der Korruption

Auch angesichts der Kosten der Korruption stellen viele Skeptiker die Frage, ob es sich lohnt, den Kampf aufzunehmen. Die „Fatalisten“ verweisen oft auf den mangelnden Erfolg von Antikorruptionskampagnen und darauf, daß es in England mehr als ein Jahrhundert gedauert habe, die Korruption unter Kontrolle zu bringen. Aber Hongkong oder Singapur haben es beispielsweise recht rasch geschafft, die ehemals extrem weitverbreitete Korruption wirksam einzudämmen. Botswana war über Jahrzehnte ein Vorbild für saubere Verhältnisse, Chile hat sich über viele Jahre gut entwickelt, und in Polen und Uganda sind neuerdings Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung zu verzeichnen.

Was haben diese Erfolge miteinander gemein? Ein Großteil dieser Fortschritte wird häufig Antikorruptionsbehörden wie der Unabhängigen Kom-

mission zur Korruptionsbekämpfung in Hongkong oder kleineren Antikorruptionsbehörden in Botswana, Chile, Malaysia und Singapur zugeschrieben. Dagegen haben die breit angelegten ökonomischen und institutionellen Reformen, die gleichzeitig durchgeführt wurden, nicht genügend Beachtung gefunden. Die Regierung, die 1986 in Uganda an die Macht kam, setzte eine Strategie um, die Wirtschaftsreformen, Deregulierung, eine Reform des öffentlichen Dienstes, eine Stärkung des Rechnungshofes, die Berufung eines hochangesehenen Generalinspektors zur Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsfällen sowie eine öffentliche Kampagne gegen Korruption umfaßte. Botswana ist ein Beispiel für ein Land mit guter Wirtschaftspolitik und einer soliden öffentlichen Verwaltung, die – einmal installiert – nicht schwierig aufrechtzuerhalten war; der Erfolg Botswanas läßt sich daher in der Hauptsache nicht auf die erst später geschaffene Antikorruptionsbehörde zurückführen.

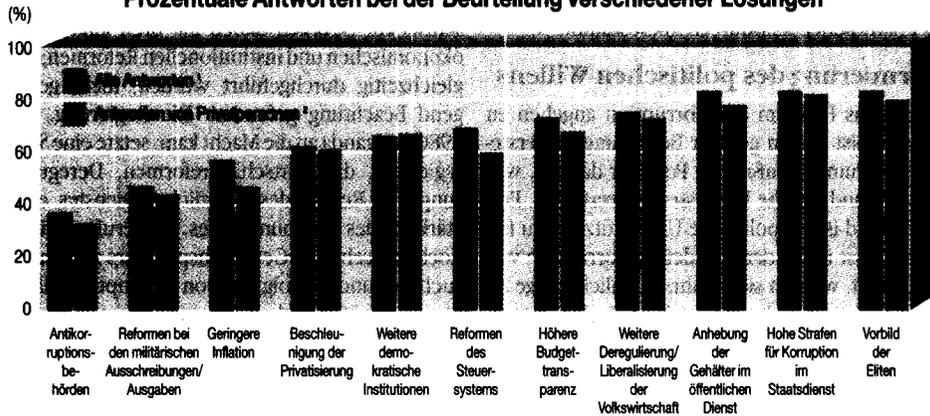
Umfragen unter Staatsbediensteten wie in der Bevölkerung in Entwicklungsländern können hier ebenfalls nützliche Einblicke liefern: Die meisten Befragten hatten keine sonderlich hohe Meinung von den Antikorruptionsbehörden; ihre Effekti-

„Korruption und die Verschleppung von Wirtschaftsreformen sowie der Reform des öffentlichen Sektors gehen Hand in Hand – wobei beide Faktoren sich gegenseitig begünstigen.“

vität wurde niedriger eingeschätzt als die aller anderen Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung (vgl. Schaubild 2). Die Glaubwürdigkeit solcher Institutionen erforderte nach Meinung der Befragten ein politisches Umfeld, das sich durch eine integre Führungsspitze, den Schutz des Verwaltungsapparates vor politischen Eingriffen und wirksame Anreize zur Erhöhung der Widerstandskraft gegen Korruptionsversuche auszeichnet. Ansonsten können diese Institutionen sich rasch als nutzlos erweisen oder – schlimmer noch – für politische Zwecke mißbraucht werden. Die Befragten betonten die Bedeutung wirtschaftlicher Liberalisierung und von Reformen des Staatshaushalts, des Steuerwesens sowie des Regulierungsrahmens. Die Auffassung, daß solche Reformen die Korruption begünstigten, wurde energisch verneint.

Vielmehr waren die Befragten der Auffassung, daß Korruption und die Verschleppung von Wirtschaftsreformen sowie der Reform des öffentlichen Sektors Hand in Hand gehen – wobei beide

Was tun gegen Korruption: Prozentuale Antworten bei der Beurteilung verschiedener Lösungen



Quelle: Daniel Kaufmann, 1997, „Corruption: The Facts“, Foreign Policy, Nr. 107 (Sommer), S. 114-131.

¹ Antworten von Privatpersonen und Amtsträgern.

² Privatunternehmer, Mitarbeiter regierungsunabhängiger Organisationen und Parlamentarier.

Faktoren sich gegenseitig begünstigen. Sie dachten, daß ihre Staaten bei der Verwirklichung breit angelegter Reformen größere Fortschritte hätten machen sollen und daß Korruption und etablierte Finanzinteressen die ausschlaggebenden Gründe für den geringen Fortschritt seien. Die Befragten sahen auch eine gewisse Verantwortung des Auslands für einen Teil der in vielen Staaten grassierenden Korruption. Obgleich sie betonten, daß die Korruption in allererster Linie hausgemacht sei, wiesen viele darauf hin, daß aus ihrer Sicht Bestechung durch ausländische Firmen eine bedeutende Rolle spiele. Sie waren der Meinung, daß die OECD-Staaten Gesetze gegen die Bestechung im Ausland erlassen sollten und daß internationale Organisationen bei der Gewährung von Unterstützung an Mitgliedsländer der Bekämpfung von Korruption Priorität einräumen sollten.

Insgesamt ist die Korruption ein Symptom fundamentaler wirtschaftlicher, politischer und institutioneller Probleme. Ein wirksames Zurückdrängen der Korruption erfordert die Bekämpfung dieser Ursachen. Das Hauptgewicht muß dabei auf der Prävention liegen, d.h. bei wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Reformen und einer adäquaten Gestaltung der Anreizstruktur. Ansonsten werden die Bemühungen, Antikorruptionsgesetzen durch Polizei, ethische Instanzen oder spezielle Kontrollagenturen innerhalb des Regierungsapparates Geltung zu verschaffen, fruchtlos bleiben.

Die folgende Aufzählung nennt nur einige der wirtschaftspolitischen Reformen, die unzweifelhaft die Möglichkeiten von Korruption verringern: Senkung von Zöllen und anderen Handelsbarrieren; marktbestimmte einheitliche Wechselkurse und Zinssätze; Subventionsabbau; Minimierung von Regulierung, Lizenzvergabe und anderen Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen und Investoren; Zerschlagung und Privatisierung von Staatsmonopolen; und eine vernünftige Regulierung des Bankensektors, die für Transparenz durch entsprechende Standards bei der Über-

wachung und der Rechnungslegung sorgt. Die Reform der staatlichen Institutionen bezieht sich auf eine Reform des öffentlichen Dienstes, Verbesserungen des Budgetwesens, des Finanzmanagements und der Steuerverwaltung sowie auf eine Stärkung des Rechtssystems und der Justiz. Solche Reformen sollten auch abstellen auf Veränderungen der Verwaltungsstrukturen und -prozeduren mit dem Ziel, den internen Wettbewerb und die Anreize innerhalb des staatlichen Sektors zu stärken und die internen und externen Kontrollmechanismen zu verbessern. Ergänzend zu diesen breit angelegten Reformen können sorgfältig gewählte und transparente Sanktionen wie z.B. die strafrechtliche Verfolgung einer Reihe prominenter korrupter Personen ebenfalls beträchtliche Wirkung entfalten.

Eine vollständige Liste aller denkbaren Antikorruptionsmaßnahmen würde vieles bislang hier nicht Erwähntes einschließen. Nachdruck sollte darauf gelegt werden, die Schlüsselmaßnahmen während der ersten und den folgenden Phasen der Antikorruptionskampagne entsprechend den Möglichkeiten eines Landes zu ihrer Umsetzung auszuwählen. Tiefverwurzelte und weitverbreitete Korruption erfordert ein mutiges Vorgehen – eine Politik der kleinen Schritte ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt. Da in letzter Zeit in vielen Ländern die Gelegenheit entstanden ist, den Kampf gegen die Korruption aufzunehmen, wollen die Reformer schnell über die ersten, in der Literatur aufgelisteten Standardmaßnahmen der Korruptionsbekämpfung hinausgehen und verlangen praktischen, auf die spezifischen Verhältnisse eines Landes zugeschnittenen Rat. Auf der Grundlage sorgfältiger Länderanalysen müssen daher spezifische Programme für Politik und Institutionen erarbeitet werden. Beispielsweise zeigen die bisherigen Erfahrungen, daß unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Privatisierung mehr oder weniger Spielraum für Korruption bieten können und daß die Verbesserung des rechtlichen Rahmens für das Bankensystem be-

rücksichtigen muß, welche speziellen Erfahrungen ein Land mit unzulässiger politischer Einflußnahme gemacht hat. Zudem ist zu prüfen, wie durch Änderungen der Beschaffungs- und Ausschreibungsmethoden die Korruption eingedämmt werden kann.

Schließlich – und dies ist vielleicht von entscheidender Bedeutung sowohl für die weitere Forschung über als auch für den Kampf gegen die Korruption – brauchen die Praktiker schnelle und wirksame Methoden, Informationen zu sammeln und zu verbreiten. Die von regierungsunabhängigen Organisationen in Bangalore (Indien) eingeführte Punktzettel-Methode, nach der betroffene Bürger die Qualität der von der örtlichen öffentlichen Verwaltung erbrachten Dienstleistungen beurteilen können, hat bereits zur Entlassung von Staatsbediensteten geführt, die Qualität der erbrachten Dienste verbessert und die Bestechlichkeit zurückgedrängt. Die Sammlung und Veröffentlichung von Daten über die enorm unterschiedlichen Kosten von Schulspeisungen in verschiedenen Teilen eines Landes hat nicht nur bei den betroffenen Schulen, sondern auch andernorts zu Reformen geführt. Die Existenz einer unabhängigen Presse ist von gar nicht zu überschätzender Bedeutung. Sowohl die Einführung als auch die Beibehaltung restriktiver Gesetze zum Schutz der Persönlichkeitsrechte, die Politiker und Repräsentanten des Staates schützen, muß bekämpft werden, um die Meinungs- und Informationsfreiheit der Bürger zu gewährleisten. So schwierig und unvollkommen die Sammlung und Weiterverbreitung von Daten über Korruption sein und auch zukünftig bleiben mögen, die Bedeutung dieser Aktivität ist gar nicht zu überschätzen. Durch Geheimhaltung konnten in vielen Ländern die Eliten und die Politik die Korruption verschleiern. Sorgfältige Analysen sowie die Präsentation und Verbreitung der Daten kann die Öffentlichkeit wachrütteln, wirkungsvoll Reformdruck erzeugen und unsere begrenzten Erkenntnisse darüber erweitern, wie sich Korruption am besten kontrollieren läßt. [E&E]

Literaturhinweise:

Daniel Kaufmann, 1997, „Corruption: The Facts“, Foreign Policy, Nr. 107 (Sommer), S. 114-131.

Daniel Kaufmann und Shan-Jin Wei, 1998, „Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?“ Diskussionspapier auf der Jahrestagung der American Economic Association (Chicago, Januar).

Weltbank, Poverty Reduction and Economic Management Network, 1997, „Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank“ (Washington).



Korruption: Ursachen, Konsequenzen und weiteres Forschungsprogramm

PAOLO MAURO

Was wissen wir über Korruption, woher beziehen wir unser Wissen und was müssen wir tun, um unsere Kenntnisse zu verbessern und die Bekämpfung der Korruption durch die Regierungen effektiver zu gestalten?

WÄHREND DER letzten Jahre ist das Thema Korruption - also des Mißbrauchs eines öffentlichen Amtes für private Vorteile - sowohl bei Wissenschaftlern als auch bei Politikern auf neues Interesse gestoßen. Es gibt eine Reihe von Gründen, weshalb dieses Thema erneut unter die Lupe genommen wird. Korruptionsskandale haben Regierungen in Industrie- ebenso wie in Entwicklungsländern stürzen lassen. In den Transformationsländern hat der Übergang von der Kommandowirtschaft zur freien Marktwirtschaft große Möglichkeiten für die Mitnahme von Renten (d.h. exzessiven Gewinnen) geschaffen. Und häufig wurde dies durch einen Wechsel von einem wohlorganisierten Korruptionssystem zu einem ungeordneten chaotischen System begleitet. Mit dem Ende des Kalten Krieges haben die Geberländer weniger Wert auf politische Aspekte der Verteilung von Entwicklungshilfe an die Entwicklungsländer gelegt und daher stärker auf die

Fälle geachtet, in denen Mittel der Entwicklungshilfe mißbraucht wurden und bei den armen Leuten nicht ankamen. In vielen Ländern mit schlecht funktionierenden Institutionen besteht das geringe Wirtschaftswachstum fort. Das neuerliche Interesse hat zu einer Reihe empirischer Analysen über die Ursachen und Konsequenzen von Korruption geführt.

Ökonomen wissen inzwischen ein bißchen über die Ursachen und Konsequenzen von Korruption. Ein Gutteil dieses Wissens verdanken wir den theoretischen Arbeiten von Jagdish Bhagwati, Anne Krueger und Susan Rose-Ackerman während der siebziger Jahre (Mauro, 1996). Danach gilt grundsätzlich, daß Korruption dort vorkommt, wo es Renten mitzunehmen gibt - die sich üblicherweise infolge staatlicher Regulierung einstellen und deren Verteilung im Ermessen der Staatsdiener liegt. Das klassische Beispiel für staatliche Restriktionen, die in die Existenz von Renten und ein Verhalten von Rentseeking einmünden, ist die Festlegung von Importquoten, die von den Staatsdienern an die ausgegeben werden, die bereit sind, Bestechungsgelder zu zahlen.

In jüngster Zeit haben die Wissenschaftler begonnen, diese seit langem entwickelten Hypothesen mit Daten in einem Länderquerschnitts-Vergleich zu testen. Indizes, die von privaten Bewertungsagenturen entwickelt wurden, teilen die Länder nach ihrem Korruptionsniveau ein und beziehen sich dabei auf die Antworten, die von Beratern, die in diesen Ländern leben, auf standardisierte Befragungen gegeben worden sind. Diese Antworten sind subjektiv, aber die Korrelation zwischen den Indizes, die von den verschiedenen Bewertungsagenturen erstellt werden, ist sehr hoch. Das läßt darauf schließen, daß die meisten

Beobachter mehr oder weniger darin übereinstimmen, wie korrupt Länder zu sein scheinen. Die hohen Preise, die die Bewertungsagenturen bei ihren Klienten realisieren (üblicherweise multinationale Unternehmen und internationale Banken) sind indirekt ein Beweis dafür, daß die Information ihr Geld wert ist. Diese Indizes sind auf Grund ihres subjektiven Charakters offensichtlich nicht perfekt, sie können aber zu nützlichen Einsichten führen.

Ursachen der Korruption

Da die eigentliche Ursache für ein Rentseeking-Verhalten das Vorhandensein von Renten ist, ist Korruption dort wahrscheinlicher, wo staatliche Restriktionen und Interventionen dazu führen, daß derart exzessive Gewinne entstehen. Beispiele umfassen Handelsbeschränkungen (wie Zölle und Einfuhrquoten), industriepolitische Maßnahmen (wie Subventionen und Steuererleichterungen), Preiskontrollen, differenzierte multiple Wechselkurspraktiken und Devisenbewirtschaftungssysteme, sowie staatlich kontrollierte Kreditvergabe. Einige Renten können auch aus dem Fehlen staatlicher Eingriffe resultieren wie im Fall natürlicher Rohstoffe, z.B. Öl, wo das Angebot durch die Natur begrenzt ist und die Förderkosten weit niedriger sind als der Marktpreis. Wenn die, die Erdöl fördern, abnorme Gewinne erzielen können, ist es wahrscheinlich, daß denen, die die Förderrechte zu vergeben haben, Bestechungsgelder angeboten werden. Schließlich ist anzunehmen, daß Korruption mit größerer Wahrscheinlichkeit dort auftritt, wo die Staatsdiener schlecht bezahlt werden und häufig auf Schmiegelder zurückgreifen müssen, um ihre Familien ernähren zu können.

Alle die eben beschriebenen Hypothesen sind empirisch überprüfbar, d.h., daß dazu ausreichend Datenmaterial zur Verfügung steht. Tatsächlich jedoch sind nur wenige dieser Hypothesen getestet worden. Dort wo es empirische Analysen gibt, werden bestimmte Hypothesen gestützt: Nämlich, daß die Korruption dort geringer ist, wo es weniger Handelsbeschränkungen gibt, wo Regierungen keine begünstigenden industriepolitischen Maßnahmen ergreifen und vielleicht dort, wo natürliche Rohstoffe reichlicher vorhanden sind. Und daß es dort weniger Korruption gibt, wo die Staatsdiener im Vergleich mit gleichqualifizierten Arbeitnehmern des privaten Sektors besser bezahlt werden (van Rijckeghem und Weder, 1997).

Konsequenzen der Korruption

Aus der Wirtschaftstheorie läßt sich ableiten, daß Korruption zu einer Verringerung des Wachstums führt und zwar über eine Verringerung der Investitionsanreize (dies gilt sowohl für inländische als auch ausländische Unternehmen). In den Fällen, in denen Unternehmer aufgefordert werden, Schmiergelder zu zahlen, bevor sie ihr Unternehmen starten können oder in Fällen, in denen korrupte Beamte später ihren Anteil am Gewinn der Investitionen verlangen, wirkt die Korruption wie eine, allerdings sehr schädliche, Steuer angesichts der Unsicherheit, ob sich die Empfänger der Schmiergelder auch an ihren Teil der Abmachung halten werden. Korruption beeinträchtigt das Wachstum auch durch die Verschlechterung der öffentlichen Infrastruktur und Dienstleistungen, weil sie die Steuereinnahmen senkt und begabte Leute dazu führt, sich eher in Rentseeking-Aktivitäten als in produktiven Projekten zu engagieren und weil sie die Zusammensetzung der Staatsausgaben verzerrt (was weiter unten noch diskutiert wird). Gleichzeitig gibt es aber auch einige theoretische Gegenargumente. Zum Beispiel kann angenommen werden, daß die staatlichen Verwaltungsbeamten, denen man gestattet, Schmiergelder anzunehmen, härter arbeiten werden und daß Korruption den Unternehmen dabei helfen könnte, mit bürokratischen Hindernissen schneller fertig zu werden.

Eine besondere Schiene, über die Korruption das wirtschaftliche Leistungsvermögen beeinträchtigen kann, liegt in der verzerrten Zusammensetzung der Staatsausgaben. Korrupte Politiker dürften geneigt sein, mehr öffentliche Mittel für die Bereiche auszugeben, in denen sie leichter hohe Bestechungssummen kassieren und dies geheim halten können – also z.B. für Dinge, die auf Märkten produziert werden, auf denen nur wenig Wettbewerb herrscht, und Güter, deren Umsatz schwer zu kontrollieren ist. Sie geben daher eher Geld für Kampfflugzeuge und großrahmige Investitionsprojekte als für Schulbücher und Lehrergehälter aus, obwohl letztere gerade das Wirtschaftswachstum weit stärker vorantreiben würden.

Der auf Ländervergleichen beruhende empirische Beleg läßt tatsächlich darauf schließen, daß Korruption große negative Effekte auf die private

Investitionstätigkeit und das Wirtschaftswachstum insgesamt hat. Regressionsanalysen zeigen, daß ein Land, das seine Position im Korruptionsindex von, sagen wir, sechs auf acht verbessert (wobei Null die korruptesten und zehn die am wenigsten korrupten Länder anzeigen), einen Anstieg seiner Investitionsrate um vier Prozentpunkte sowie einen Anstieg des jährlichen Bruttoinlandsproduktes pro Kopf um 0,5 Prozent erfahren wird (Mauro, 1996). Diese starken Effekte lassen den Schluß zu, daß Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption sich in besonderer Weise auszahlen. Die Verbindung von Korruption und niedrigem Wirtschaftswachstum bleibt weitestgehend auch dann unverändert, wenn sie für die Gruppe der hochverschuldeten Länder überprüft wird. Es gibt deshalb keinen empirischen Grund für den Einwand, daß Korruption angesichts einer langsamen Bürokratie nützlich sein könnte. Die wichtigste Schiene, über die Korruption das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt, läuft über die Verminderung der privaten Investitionen. Wenigstens ein Drittel der negativen Effekte, die von der Korruption ausgehen, beruhen darauf. Gleichzeitig laufen die verbleibenden zwei Drittel der Negativeffekte für das Wirtschaftswachstum über andere Schienen. Wenn es auch schwierig ist, diese Schienen voneinander zu separieren, gibt es doch Grund zu der Annahme, daß eine von ihnen – die Verzerrung der Staatsausgaben – eine bedeutende Rolle spielt.

Auf der Grundlage eines Ländervergleichs läßt sich feststellen, daß Korruption die Struktur der Staatsausgaben verzerrt: Insbesondere investieren korrupte Regime weniger in das Bildungs- und Gesundheitswesen und stecken das Geld möglicherweise mehr in allgemeine öffentliche Investitionen. Regressionsanalysen zeigen, daß ein Land, das seine Position im Korruptionsindex von sechs auf acht verbessert, gleichzeitig seine Bildungsausgaben um $\frac{1}{2}$ bis 1% vom BIP steigert. Dies ist ein ansehnliches Ergebnis, und es ist ein Ergebnis, das nachdenklich machen müßte, weil es immer mehr Belege dafür gibt, daß Bildung das Wirtschaftswachstum fördert.

Selbstverständlich müssen empirische Befunde eines Phänomens, das seiner Natur nach schwierig zu messen ist, mit großer Vorsicht behandelt werden. Zwei Größen, die in diesem Kontext besondere Aufmerksamkeit verdienen, sind die Kausalität und der mögliche Einfluß anderer Formen von institutioneller Ineffizienz.

Warum verläuft das Wirtschaftswachstum gerade in den Ländern so langsam, von denen man sagt, sie seien korrupt? Liegt es daran, daß Korruption das Wachstum behindert oder schlicht daran, daß ein niedriges Wachstum die Evaluierer veranlaßt, ein Land an das Ende der Korruptionsskala zu setzen? Zur Erörterung dieses Problems kann man auf Variable zurückgreifen (wie z.B. die koloniale Vergangenheit eines Landes oder das Maß, in dem die Bevölkerung in ethnische Gruppen aufgespalten ist), die zwar mit der Korruption korreliert sind, aber keine Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum oder die Staatsausgaben oder auf die Effizienz der Institutionen haben, und

kann sie dann als instrumentelle Variable in der Regressionsanalyse einsetzen. Über diesen statistischen Trick ist es möglich, die Probleme zu meistern, die in der Subjektivität von Korruptionsindizes liegen, und es kann so gezeigt werden, daß Korruption – gemeinsam mit anderen Formen institutioneller Ineffizienz – die *Ursache* für geringes Wirtschaftswachstum ist.

Korruption ist am häufigsten da anzutreffen, wo es auch andere Formen der institutionellen Ineffizienz gibt, wie z.B. politische Instabilität, eine schleppend arbeitende Bürokratie und schwache legislative und judikative Systeme. Dies läßt die Frage aufkommen, ob die These berechtigt ist, daß Korruption eher als die anderen Faktoren, die mit ihr korreliert sind, die Ursache für ein langsames Wirtschaftswachstum ist. Regressionsanalysen zeigen, daß selbst wenn man andere Formen institutioneller Ineffizienz wie z.B. politische Instabilität unter Kontrolle hat, nachgewiesen werden kann, daß Korruption auch dann noch das Wachstum verringert. Nichtsdestoweniger ist es schwierig, abschließend zu demonstrieren, daß die Ursache des Problems allein in der Korruption liegt und nicht so sehr in den institutionellen Schwächen, die eng mit ihr verbunden sind. Die Wahrheit ist, daß möglicherweise all diese Schwächen an sich miteinander verknüpft sind, und zwar in dem Sinne, daß sie sich gegenseitig bedingen und stützen (z.B. macht eine hohe Verschuldung Korruption möglich und eine korrupte Bürokratie kann das Ausmaß der Verschuldung vergrößern wollen, um zusätzliche Schmiergelder kassieren zu können) und daß die Beseitigung der Korruption einem Land hilft, seine institutionellen Schwächen zu überwinden, genauso wie die Verringerung anderer institutioneller Schwächen dazu beiträgt, die Korruption zu vermindern.

Zukünftige Forschung

Es gibt zwar einen großen Fundus wohl begründeter theoretischer Kenntnisse und einige empirische Ergebnisse über die Ursachen und Konsequenzen der Korruption, aber dennoch müssen weitere Fragen beantwortet werden, damit die Regierungen effektive Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung entwickeln können.

Wenn die Kosten der Korruption so hoch sind, warum schaffen die Staaten sie dann nicht ab? Eine mögliche Antwort ist, daß, wenn erst einmal ein korruptes System etabliert ist und die Mehrheit der Menschen sich in diesem System bewegt und handelt, der Einzelne keinen Anreiz hat, es zu ändern oder nicht daran teilzuhaben, selbst wenn jeder ohne Korruption besser dran wäre. Nehmen wir einmal die folgenden Beispiele:

- Sie leben in einer Gesellschaft, in der jeder stiehlt. Entschließen Sie sich deshalb, auch zu stehlen? Die Wahrscheinlichkeit, daß Sie gefaßt werden, ist gering, weil die Polizei damit beschäftigt ist, andere Diebe zu jagen, und selbst wenn Sie gefaßt werden, ist das Risiko gering, daß Sie ernsthaft für ein Verbrechen, das so verbreitet ist, bestraft werden. Deshalb stehlen Sie auch. Leben Sie dagegen in einer Gesellschaft, in der Diebstahl nur

selten vorkommt, ist das Risiko, gefaßt und bestraft zu werden, hoch und deshalb ziehen Sie es vor, nicht zu stehlen.

• Sie sind ein junger Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, wo jeder einschließlich Ihrer Vorgesetzten in hohem Maße korrupt ist. Jemand bietet Ihnen ein Schmiergeld an, wenn Sie ihm dabei helfen, keine Steuern zu zahlen. Sie lehnen dieses Angebot ab. Einige Stunden später ruft Ihr Vorgesetzter Sie an, der gerne einen Teil von Ihrem Bestechungsgeld abhaben möchte. Ihr Boss sagt Ihnen, daß Sie, wenn Sie einen Freund nett behandeln, (indem Sie ein Bestechungsgeld akzeptieren) befördert werden, wenn Sie dies aber nicht tun, in ein Büro in der Provinz versetzt werden. Dann nehmen Sie das Bestechungsgeld an und teilen es mit ihrem Boss und Ihren Kollegen. Wenn statt dessen die Verwaltung, in der Sie arbeiten, ehrlich ist, werden Sie sich wahrscheinlich auch ehrlich verhalten, um nicht zu riskieren, entlassen zu werden.

• Die Personen *A* und *B* gehören der gleichen Regierung an. Nehmen wir an, daß *A* äußerst korrupt ist und ein privates System zur Eintreibung von Bestechungsgeldern für sich selbst etabliert hat. Die Notwendigkeit, bedeutende Bestechungsgelder zahlen zu müssen, verringert die Investitionsneigung der Unternehmer und belastet das Wirtschaftswachstum. Die Bürger realisieren, daß das Wirtschaftswachstum durch die korrupte Regierung beeinträchtigt wird, sie wissen aber nicht genau, wer Bestechungsgelder kassiert. Deshalb entschließen sie sich, die Regierung nicht wieder zu wählen. Dies beschneidet auch die Perspektiven von *B* und macht ihn bereit, sich vom gegenwärtigen Output einen großen Teil zu holen, ungeachtet der negativen Effekte, die dies auf den künftigen Output hat. Mit anderen Worten, *B* wird versuchen, sich ein großes Stück vom Kuchen heute abzuschneiden, da er weiß, daß die Regierung, der er angehört, bald abgelöst werden wird. Folgt man andererseits einer vergleichbaren Argumentationskette, ergäbe sich, daß wenn *A* keine Bestechungsgelder annimmt, *B* dies auch nicht tun würde.

Das letzte Beispiel erklärt nicht nur, weshalb Korruption anhält, sondern auch weshalb zu beobachten ist, daß die korrupten Länder im Durchschnitt auch eine größere politische Instabilität aufweisen. Es beweist auch, daß Korruption und politische Instabilität eine Folge des Versagens von Mitgliedern ein und derselben Regierung oder herrschenden Elite sind, ihre Handlungsweisen zu koordinieren. In diesem Sinne sind Korruption und politische Instabilität die beiden Seiten der gleichen Medaille. Das Beispiel kann auch für die Fälle stehen, in denen Länder von gelegentlichen Staatsstreichen betroffen sind, wobei ein korruptes Regime das andere ablöst. Gleichzeitig erklärt es aber eine Reihe von anderen relevanten Fällen nicht, wie z.B. den von Diktatoren, die für viele Jahre an der Macht geblieben sind, weil sie denen, die sie unterstützten, erlaubt haben, hohe Bestechungsgelder zu kassieren. Unerklärt bleibt

auch das Beispiel von Regierungen, die sich zwar einig waren, ein bestimmtes hohes Bestechungsniveau zuzulassen, ohne daß dieses Niveau so hoch gewesen wäre, daß es den Sturz der Regierungen hätte auslösen können.

Sämtliche der genannten Beispiele zeigen, daß wenn Korruption sich erst breit gemacht hat, es sehr schwierig ist, sie wieder abzuschaffen. Daraus folgt, daß Korruption und auch ihre negativen Konsequenzen fortbestehen. Dies führt zu einer wichtigen politischen Schlußfolgerung, die sich mit der internationalen Erfahrung aus den letzten Jahrzehnten deckt. Versuche, die Korruption zu beseitigen, haben dann Erfolg, wenn ihnen unmittelbar Reformen folgen, die energisch durchgezogen und von höchster Regierungsebene aus unterstützt werden. Eine ähnlich relevante Frage ist jedoch: Welche spezifischen Merkmale gibt es, die es wahrscheinlicher machen, daß ein Land in die Falle von hoher Korruption und geringem Wachstum hineintappt?

Korruption erzeugt Armut, aber erzeugt Armut auch Korruption? Ein erstaunliches empirisches Ergebnis ist, daß arme Länder norma-

„Korruption und politische Instabilität sind möglicherweise die beiden Seiten der gleichen Medaille.“

lerweise zu den korrupteren gehören. Dieses Ergebnis muß aber mit Vorsicht behandelt werden, denn es könnte sehr wohl aufgrund der Annahmen des Beobachters entstanden sein. Wenn man jedoch für einen Moment annimmt, daß dieses Ergebnis richtig ist, könnte es sinnvoll sein, seine Grundlagen zu erforschen. Wir haben gesehen, daß Korruption das Wirtschaftswachstum schwächt und dabei im Laufe der Zeit Armut erzeugt. Gleichzeitig kann Armut selbst Korruption hervorrufen, vielleicht weil arme Länder nicht genügend Ressourcen mobilisieren können, um eine effektivere Rechtsordnung zu entwickeln und durchzusetzen oder weil Menschen in Not eher bereit sind, ihre moralischen Prinzipien über Bord zu werfen. Wissenschaftler haben damit begonnen, den Zusammenhang zwischen den Löhnen und Gehältern für öffentlich Bedienstete und dem Ausmaß an Korruption zu analysieren. Daraus geht hervor, daß angemessene Löhne für die Vermeidung von Korruption zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung sind.

Welche Formen der Korruption sind die schädlichsten? Die verfügbaren Korruptionsindizes sind allgemein gefaßt und unterscheiden nicht zwischen der Korruption auf hoher Ebene (wie z.B. Schmiergelder an den Verteidigungsminister als Gegenleistung dafür, daß sein Land teure Kampfflugzeuge kauft) und der Korruption auf niedriger Ebene (wie kleine Schmiergeldbeträge, die an einen jüngeren Beamten gezahlt werden, weil er z.B. eine Fahrerlaubnis erteilt). Auch unterscheiden sie nicht zwischen gut organisierter

Korruption und zufälliger Korruption. (Wenn Korruption gut organisiert ist, sind die verlangte Summe und der richtige Empfänger bestens bekannt, und die Zahlung garantiert, daß die gewünschte Gegenleistung auch wirklich erbracht wird.) Aus diesem Grunde wissen wir bis heute nicht, welche Korruptionsart die schädlichste ist und am ehesten bekämpft werden muß. Es gibt Beispiele und länderspezifische Studien, die darauf hinweisen, daß Korruption auf hohem und auf niedrigem Niveau nebeneinander existiert und sich gegenseitig verstärkt. Somit wäre eine Unterscheidung nicht relevant. Andererseits könnte die Unterscheidung zwischen wohlorganisierter Korruption und chaotischer Korruption schon relevant sein, da man in der Theorie überzeugend nachweisen kann, daß die letztere sich negativer als die erste auswirkt.

In einem System gut organisierter Korruption wissen die Unternehmer, wen sie zu bestechen und wieviel sie ihm anzubieten haben, und sie können darauf vertrauen, daß sie die notwendigen Konzessionen für ihre Firmen erhalten. Es gibt auch das Argument, daß gut organisierte Korruption weniger schädlich sei, weil unter einem derartigen System ein korrupter Bürokrat einen eindeutig festgelegten Anteil am Unternehmensgewinn einstreichen wird, was wiederum für ihm ein Interesse am Erfolg der Firma hervorruft. Im Gegensatz dazu müssen Unternehmer bei chaotischer Korruption mehrere Staatsdiener bestechen und haben keine Garantie dafür, daß sie nicht mit weiteren Forderungen konfrontiert werden, und auch nicht dafür, daß die Konzession, die sie brauchen, auch tatsächlich erteilt wird. Außerdem gilt, wenn viele Agenten vom gleichen Unternehmer Bestechungsgeld verlangen, ohne die Höhe des Bestechungsgeldes untereinander zu koordinieren, sie wahrscheinlich exzessive Forderungen stellen werden, was zur Folge haben kann, daß die unternehmerische Aktivität zum Stillstand kommt. Obwohl also die chaotische Korruption a priori schädlicher zu sein scheint als die gut organisierte, gibt es gegenwärtig nur wenige empirische Daten, um diese Hypothesen zu testen.

Was ist getan worden und was kann noch getan werden? Viele Länder und Institutionen haben dem Korruptionproblem immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt, und die Debatte über mögliche politische Maßnahmen ist auch heute noch nicht abgeschlossen. Bei der Entscheidung über die Verteilung von Entwicklungshilfemitteln haben einige Geberländer damit begonnen, den Anstrengungen der Empfängerländer, die Korruption in den Griff zu bekommen, mehr Bedeutung zuzumessen. Die Mitgliedsländer der OECD haben die Bestechung von ausländischen Amtsträgern kriminalisiert. Internationale Institutionen, die schon immer eine bedeutende Rolle bei der Eindämmung von Korruption gespielt haben, geben diesem Problem eine noch höhere Priorität. Der IWF hat z.B. die Länder immer ermutigt, ihre Wirtschaft zu liberalisieren (z.B. durch die Abschaffung von Handelsbeschränkungen), außer-

budgetäre Operationen zeitlich zu befristen und Haushalts-Transparenz sicherzustellen. In den „Guidelines of Governance“, die vom Exekutivrat des IWF im August 1997 verabschiedet worden sind, wird die Einbeziehung der IWF-Mitarbeiter in solche Aufgaben festgelegt.

Ein Beispiel für die weiterbestehenden Herausforderungen. Eins der schwierigsten politischen Probleme liegt darin, wie man verhindern kann, daß Korruption die Staatsausgaben verzerrt. Dieses wichtige Thema trifft den Nerv der Geberländer in ihrer Sorge über einen möglichen Mißbrauch von Entwicklungshilfe. Die Geber tun sich schwer damit sicherzustellen, daß Entwicklungshilfemittel wirklich sinnvoll ausgegeben werden, weil Ressourcen fungibel sind. So gibt z.B. ein Geber Entwicklungshilfe, damit das Empfängerland Schulen bauen kann. Das tut der Empfänger auch tatsächlich; jedoch macht es die Verfügbarkeit von Entwicklungshilfemitteln für den Schulbau dem Empfänger auch möglich, die eigenen Mittel, die er aufgrund der Entwicklungshilfe spart, einzusetzen, um hochentwickelte Waffen zu kaufen, deren Kauf mehr illegales Geld in private Taschen fließen läßt, als der Bau von Schulen es jemals erlauben könnte. Wie soll man diesem Problem begegnen? Natürlich sollten die Geberländer auf die Zusammensetzung und die Gesamtstruktur der Staatsausgaben achten und sich nicht nur ganz eng darauf konzentrieren, wofür ihre eigenen Mittel ausgegeben worden sind. Aber viele Geberländer haben nicht die Ressourcen, so zu verfahren. Ein möglicher Ansatz wäre, eine in-

ternationale Institution zu ermächtigen, die Kontrolle für die Gesamtzusammensetzung der Staatsausgaben als Dienstleistung sowohl für das Empfängerland als auch für das Geberland zu übernehmen. Dieser Ansatz jedoch dürfte nicht leicht durchzuführen sein. Die Empfängerländer dürften sich wohl dem Versuch des Restes der Welt widersetzen, bei der Zusammensetzung ihrer Staatsausgaben mitzureden. Außerdem dürfte es in der Praxis schwierig sein sicherzustellen, daß die Ausgabe-posten nicht schlicht falsch bezeichnet werden, was zu keiner tatsächlichen Verbesserung in der Zusammensetzung der Staatsausgaben führen würde.

Wie kann man die Effektivität der Maßnahmen während des nächsten Jahrzehnts erreichen? Über die Ursachen und Konsequenzen der Korruption gibt es nachvollziehbare theoretische Kenntnisse, und wir haben damit begonnen, durch empirische Analysen eine Vorstellung vom Ausmaß dieser Beziehungen zu gewinnen. Allmählich ist man sich einig, daß es sich bei der Korruption um ein sehr ernstes Problem handelt, und viele internationale Einrichtungen haben damit begonnen, Maßnahmen zu ergreifen, um sie in den Griff zu bekommen. Auch auf politischer Ebene werden entsprechende Maßnahmen ergriffen, obwohl wir uns hier noch im Stadium des Lernens befinden. Wir müssen sicherstellen, daß wir in zehn Jahren, verglichen mit dem heutigen Stand, konkrete Ergebnisse vorweisen können. Insofern müßten die Einrichtungen, die Maßnahmen gegen die Korruption ergreifen, eigentlich Kriterien

entwickeln, damit ihre Maßnahmen bewertet werden können. Jede Einheit müßte ihre eigenen Evaluierungskriterien offenlegen, und sie sollte es jetzt tun, damit man deren Wirksamkeit während des nächsten Jahrzehnts fair und genau beurteilen kann.

Die Notwendigkeit, „konkrete Ergebnisse“ definieren zu müssen, dürfte in einem Bereich, in dem die Quantifizierung schwierig ist, ein hoher Anspruch sein. Beginnen könnte man allerdings mit dem bestehenden Wissen über die Ursachen der Korruption. So könnten z.B. die Bemühungen, die Korruption einzudämmen, anhand dessen überprüft werden, wie effektiv die Maßnahmen implementiert wurden, die bekannterweise Korruption verringern, z.B. die Beseitigung von staatlichen Restriktionen, die zur Bildung außergewöhnlicher Renten führen. [F&E]

Literaturhinweise:

Paolo Mauro, 1996, „The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure“, IMF Working Paper 96/98 (Washington: Internationaler Währungsfonds).

Vito Tanzi und Hamid Davoodi, 1997, „Corruption, Public Investment, and Growth“, IMF Working Paper 97/139 (Washington: Internationaler Währungsfonds).

Caroline Van Rijckebegem und Beatrice Weder, 1997, „Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?“ IMF Working Paper 97/73 (Washington: Internationaler Währungsfonds).

Weltbank bekämpft AIDS—*The Daily Telegraph*

AIDS-Welle für China, Indien und Osteuropa vorausgesagt —*New York Times*

Dies sind nur zwei Schlagzeilen, die weltweit aufgrund der Weltbankmeldungen über den umfangreichsten Bericht über die globale AIDS-Krise erschienen sind. Der Bericht, *Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic*, behandelt diese bedrohliche Krankheit aus der Sicht politischer Entscheidungsträger in Entwicklungsländern - außerhalb des Gesundheitswesens -, die die nationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Seuche gestalten und finanzieren.

Confronting AIDS spricht eine allgemeine Frage an: **Welche Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Seuche sollten angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel in Entwicklungsländern Priorität erhalten?** Der Bericht ist das Ergebnis 18-monatiger Forschung - mit intensiver Hilfe von UNAIDS und der Europäischen Kommission - und enthält reichhaltige Informationen und Statistiken, die nicht zu ignorieren sind. *Confronting AIDS* kann nun für nur 30,00 \$ plus Versandkosten durch direkte Bestellung von der Weltbank bezogen werden.



Die Weltbank

Bezieher außerhalb der USA wenden sich bitte an den lokalen Distributor:

UNO-Verlag
Poppelsdorfer Allee 55, 53115 Bonn
Telefon: (02 28) 21 29 40
Telefax: (02 28) 21 74 92

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.worldbank.org>